

PROCESSO Nº 01918/2017-5

Trata o feito acerca do exame das contas do Governador do Estado do Ceará, referente ao exercício financeiro de 2016, para emissão de parecer prévio, em atenção à competência insculpida no art. 76, I, da Constituição Estadual de 1989.

Inicialmente, é fundamental destacar o trabalho minucioso e pormenorizado elaborado pelos servidores integrantes da Gerência de Contas de Governo e Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira e das Receitas, capitaneado pela Conselheira Patricia Saboya, relatora das presentes contas, a cujo voto adiro, desde já, com os destaques abaixo consignados, pertinentes a pontos que considero de extrema relevância:

Preliminarmente, ressalto que, desde quando atuava como Procurador de Contas nesta Corte, defendo a necessidade de que seja oportunizado ao Governador espaço para, querendo, manifestar-se sobre as ocorrências e ressalvas verificadas ao longo do exame de sua prestação de contas, em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, medida que, a meu ver, elevaria o grau de perfeição jurídica do parecer prévio, além de conferir ainda maior solidez às conclusões deste Tribunal.

Isso ressalvado, passo à análise das presentes contas. De início, ressalto um aspecto positivo. Diz respeito ao **avanço nos demonstrativos orçamentários (PPA e LOA) e nos sistemas estaduais (Sistema Integrado de Monitoramento e Avaliação – SIMA e Acompanhamento do PPA¹, por exemplo)**. Nesse contexto, tornou-se possível aos órgãos de controle e à sociedade acompanharem e monitorarem a despesa pública não apenas no aspecto da execução orçamentária em si, mas também em relação à entrega dos Produtos (bens e serviços para a sociedade). Com efeito, as metas previstas no PPA poderão ser avaliadas quanto à sua eficácia, eficiência e economicidade.

Recordo que, quando relatei as Contas de Governo do exercício 2012, verifiquei que o PPA 2012/2015, ao substituir "ações" por "iniciativas", comprometeu a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas, e trouxe

¹ Disponível em: <http://web3.seplag.ce.gov.br/SiofConsultaPPA/Paginas/frm_consulta_ppa.aspx>. Acesso em: 22 maio 2017.

grandes limitações para a análise do plano². Frisa-se que tal ponto é recorrente e esteve presente nos Pareceres Prévios subsequentes.

O ponto nevrálgico constatado desde então consistia na seguinte incongruência: embora as iniciativas se apresentassem como um novo elo de ligação entre o PPA e a LOA, esse encadeamento não era objetivo, pois não se tinha o valor a ser despendido para o atendimento de cada meta prevista nos programas de governo. Além disso, os montantes relacionados às metas no PPA englobavam todo o período (2012/2015), inviabilizando a análise para cada exercício financeiro. Em suma, dificultou-se sobremaneira o acompanhamento e o monitoramento do atingimento das metas orçamentárias previstas e, por conseguinte, o seu controle e fiscalização.

A título exemplificativo acerca do avanço atingido, tem-se a implementação de ferramenta que possibilita o acompanhamento e monitoramento da execução física e/ou financeira de metas fixadas no Plano Plurianual, por meio de relatórios extraídos em consultas ao já referido “Acompanhamento do PPA”.

Outrossim, no Anexo do PPA relativo ao Demonstrativo de Temas Estratégicos e Programas, observou-se uma evolução nas metas estipuladas, ficando claro o que foi previsto para 2016 e os demais anos do quadriênio.

De outra parte, não obstante os avanços alcançados, a Comissão identificou algumas incongruências nos relatórios gerados pela consulta de Acompanhamento do PPA e propôs recomendações. Sobre as inconsistências, selecionei alguns exemplos ilustrativos: não ser possível identificar quanto foi a aplicação dos recursos para o alcance das metas estabelecidas para o exercício de 2016 quando se tem mais de um produto por iniciativa; inconsistências entre as informações apresentadas (meta realizada sem previsão orçamentária, ou mesmo sem execução financeira etc.); não apresentação de informações pelas setoriais.

Outro tópico que considero especialmente relevante está relacionado à **execução orçamentária da despesa**. Consoante demonstrou a

² Vide Voto proferido nos autos do Processo n.º 01610/2013-4.

PROCESSO Nº 01918/2017-5

Gerência em seu Relatório Anual (fls. 58), de uma forma geral, em 2016, foi alcançado um nível de execução **EFICAZ**³, já que foram executados **85,7%** do orçamento previsto. Entretanto, ao verificar circunstanciadamente a execução dos gastos estaduais, pôde-se observar a seguinte fragilidade:

Com base nos dados apresentados no Quadro 01, abaixo, verifica-se que a execução da despesa, em relação à maioria dos grupos, atingiu níveis considerados eficazes. De outra parte, o grupo “Investimentos” apresentou uma execução **INEFICAZ**, pois somente foram gastos **43,06%** do previsto, o que contribuiu sobremaneira para que as Despesas de Capital obtivessem um percentual de execução de apenas **52,89%**.

Quadro 01- Despesa Orçamentária por Categoria Econômica (R\$1,00)

Categoria Econômica	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Executado	Realização (%)
Despesas Correntes	19.400.862.363,00	20.999.853.797,00	20.016.052.843,00	95,32%
Pessoal e Encargos Sociais	10.749.185.657,00	10.681.662.602,00	10.454.758.796,00	97,88%
Juros e Encargos da Dívida	423.156.588,00	453.662.524,00	446.076.327,00	98,33%
Outras Despesas Correntes	8.228.520.118,00	9.864.528.671,00	9.115.217.720,00	92,40%
Despesas de Capital	5.601.609.638,00	6.146.738.176,00	3.250.862.915,00	52,89%
Investimentos	4.787.083.152,00	5.045.155.415,00	2.172.565.859,00	43,06%
Inversões Financeiras	118.282.605,00	238.334.059,00	231.520.004,00	97,14%
Amortização da Dívida	696.243.881,00	863.248.702,00	846.777.052,00	98,09%
Total	25.002.472.001,00	27.146.591.973,00	23.266.915.758,00	85,71%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR.

Vale registrar que a **execução dos investimentos** vem diminuindo ao longo dos últimos anos. Conforme se extrai do Relatório Anual das Contas do Governador de 2016 (fls. 66), o montante executado **foi o pior dos últimos três anos**, sendo mister enfatizar que **o aporte despendido em 2016 correspondeu a menos da metade do que foi executado em 2014**⁴. Tal constatação é destacável, tendo em vista a importância desse tipo de despesa que, junto com as “inversões financeiras”, é responsável pela atividade de expansão do Estado, contribuindo diretamente para o seu desenvolvimento

³ Utilizou-se neste voto a seguinte classificação: EFICAZ (execução da despesa $\geq 75\%$), RAZOÁVEL ($50\% \leq$ execução da despesa $< 75\%$) e INEFICAZ (execução da despesa $< 50\%$).

⁴ Em termos reais, foram executados nos exercícios 2014, 2015 e 2016, respectivamente: R\$ 4.122.113.423,68; R\$ 2.583.989.850,39 e R\$ 2.172.565.859,15 (fls. 66 do Relatório).

econômico.

É relevante realçar que muitas dessas despesas dependem de fontes de recursos que não são próprias do Estado, a exemplo das transferências voluntárias da União, dentre outras, as quais, uma vez não efetivadas, comprometem a execução dos programas a elas relacionados.

Ainda sobre essa temática, saliento que, nas Contas de Governo do Exercício de 2015, examinei a execução dos investimentos destinados a funções que implementam direitos sociais considerando apenas fontes de recursos próprios⁵.

Nesse contexto, observei que as receitas próprias do Estado atingiram uma execução de aproximadamente 95%, todavia, os investimentos a elas atrelados tiveram uma execução de apenas **69,35%**. Nessa ordem de ideias, esta Corte encampou o ponto em questão, tanto que expediu a Recomendação n.º 35, a saber, “Que o Executivo Estadual, em relação aos investimentos voltados a direitos sociais, associados às fontes de recursos próprios do Estado, envide esforços no sentido de elevar o nível de execução orçamentária dessas despesas”.

Já no exercício de 2016, a Gerência especializada consignou que, conforme esclarecimentos apresentados pelo Controle Interno, a forma de cálculo utilizada era questionável por ter desconsiderado alguns elementos essenciais⁶, oportunidade em que propôs a realização de auditoria específica “para apurar o incremento na execução orçamentária dos investimentos voltados a direitos sociais” (fls. 166).

Nessa ordem de ideias, ajustando-se a forma de cálculo

5 Considerou-se na análise as seguintes fontes de receitas: Cota-parte da CIDE; Cota-parte da Contribuição do Salário – ED; Cota-parte do Fundo de Participação do Estado; Indenização pela extração de petróleo; Recursos arrecadados da venda de selos; Recursos diretamente arrecadados; Recursos ordinários; Recursos do FUNDEB; Recursos do SUS e Repasses fundo a fundo FNAS.

6 São eles: “inclusão de fontes que, em sua essência, não são fontes próprias, mas recursos decorrentes de repasses realizados pelo Governo Federal; não inclusão dos recursos do FECOP, fonte de recurso eminentemente decorrente da arrecadação própria do ICMS; análise restrita ao grupo de despesa Investimentos, não considerando dispêndios alocados no grupo Outras Despesas Correntes, não inclusão de outras fontes (convênios e operações de crédito) que também podem ter recursos aplicados em direitos sociais e não inclusão do montante gasto com diversos equipamentos destinados a esse custeio.” (fls. 165/166 do Relatório).

PROCESSO Nº 01918/2017-5

anteriormente utilizada⁷, obtém-se os seguintes valores:

Quadro 02 – Investimentos previstos e realizados por funções que implementam direitos sociais com base em fontes de recursos próprios do Estado (2016)

Função	Dotação Inicial	Dotação Atualizada	Executado	Realização (%)
ASSISTÊNCIA SOCIAL	5.352.151,00	13.702.373,36	9.743.522,16	71,11%
DESPORTO E LAZER	9.617.800,00	33.356.344,01	22.279.809,13	66,79%
EDUCAÇÃO	13.651.263,00	64.552.861,59	52.848.213,10	81,87%
HABITAÇÃO	37.108.800,00	4.326.935,85	3.597.508,38	83,14%
SAÚDE	14.010.278,00	36.147.389,06	21.094.298,17	58,36%
SEGURANÇA PÚBLICA	26.993.803,00	53.466.362,40	48.694.879,13	91,08%
TRABALHO	943.655,00	1.461.088,36	382.190,71	26,16%
Total Geral	107.677.750,00	207.013.354,63	158.640.420,78	76,63%

Fonte: Base de dados da Execução Orçamentária oriunda do S2GPR.

Constata-se que, em termos globais, a despesa realizada foi **76,63%**. Nesse sentido, a execução orçamentária foi **EFICAZ**. Todavia, tendo em vista que a arrecadação de receitas próprias atingiu 100,28% (fls. 51 do Relatório da Gerência), denota-se existir margem para avançar ainda mais nos investimentos em referidas funções.

Em uma abordagem individual, registra-se que as funções: 1) “Educação”, “Habitação” e “Segurança Pública” tiveram uma execução **EFICAZ**; 2) “Assistência Social”, “Desporto e Lazer” e “Saúde” alcançaram desempenho **RAZOÁVEL**; e 3) somente “Trabalho” foi **INEFICAZ**.

Outro aspecto importante a destacar é que não obstante as execuções orçamentárias vistas individualmente não tenham alcançado a plena realização, é mister salientar que, ao se comparar os valores executados com a dotação inicialmente fixada, identifica-se que houve incremento nos aportes destinados às rubricas “Assistência Social”, “Desporto e Lazer”, “Educação”, “Saúde” e “Segurança Pública”. Com efeito, ao que parece, o gestor, durante o exercício, privilegiou boa parte das referidas funções, posto que elevou o aporte de recursos inicialmente previsto para tais rubricas.

De outro lado, no que se refere à “Habitação”, deu-se o inverso, ou seja, ocorreu uma diminuição nos valores fixados inicialmente: de R\$ 37,1

⁷ Aderiu-se, em parte, às considerações do Controle Interno de modo a incluir as fontes de receitas pertinentes ao FECOP e excluir aquelas relacionadas ao FNAS, SUS e Salário Educação, mantendo-se, no entanto, o foco da análise apenas nos investimentos.

milhões para R\$ 4,3 milhões.

Na função “Trabalho”, em que pese o aumento da dotação (de R\$ 0,9 milhões para R\$ 1,4 milhões), sua execução ficou aquém da fixação inicial da rubrica.

As inferências acima mostram-se relevantes na medida em que não se pode olvidar que os direitos fundamentais gozam de especial proteção constitucional e, nesse contexto, os agentes públicos não devem perder de vista, ao projetar e realizar o gasto público, o dever jurídico de efetivamente implementá-los.⁸

Um último aspecto que merece ser abordado é o expressivo quantitativo de **incentivos fiscais** concedidos pelo Estado do Ceará, via Fundo de Desenvolvimento Industrial – FDI.

Sobre esse ponto, ressalto que, em meu voto pertinente ao exercício de 2015, registrei que os incentivos fiscais, classificados como “Ajustes de Perdas de Créditos a Receber”, concernentes aos programas PROAPI, PROVIN e PROADE, ultrapassaram, em termos nominais, **R\$ 3 bilhões**.

Em 2016, consoante verificado no Demonstrativo dos Créditos do FDI (Balanço Geral do Estado, fls. 136), tais incentivos fiscais se mantiveram no mesmo patamar, **alcançando o montante de, aproximadamente, R\$ 3,5 bilhões de reais**, o que equivale a 26,30% da receita tributária do Estado em

⁸ Por oportuno, menciona-se trecho do voto do Min. Marco Aurélio que aborda não só o mínimo existencial como direito subjetivo de natureza pública, como também o dever do Estado de assegurá-lo: "Mostra-se possível discordar, em tese, do arranjo sistemático antes revelado, mas não se pode negar a relação entre a dignidade e (i) a proteção jurídica do indivíduo simplesmente por ostentar a condição humana e (ii) o reconhecimento de uma esfera de proteção material do ser humano, como condição essencial à construção da individualidade e à autodeterminação no tocante à participação política. Com base nessa visão, conclui-se que **existe certo grupo de prestações essenciais básicas que se deve fornecer ao ser humano para simplesmente ter capacidade de sobreviver e que o acesso a tais bens constitui direito subjetivo de natureza pública. A isso a doutrina vem denominando mínimo existencial. Ora, a eliminação dessa forma aguda de pobreza é pré-condição da construção de uma sociedade verdadeiramente democrática, da estabilidade política, enfim, do desenvolvimento do país como um todo. Sem condições materiais, não pode haver um cidadão pleno, apto a participar nos debates públicos, a produzir argumentos e críticas. Se há algum consenso no âmbito da filosofia moral, é a respeito da existência do dever do Estado de entregar um conjunto de prestações básicas necessárias à sobrevivência do indivíduo**, reconhecida tanto pelos defensores do liberalismo, entre os quais se destaca John Rawls (*Liberalismo político*, 1999, pp. 32-33), como por aqueles que extraem os direitos fundamentais da teoria do discurso, caso de Jürgen Habermas (*Direito e democracia entre facticidade e validade*, v. I, 2006, pp. 159-160). Mesmo os que defendem a integração maior entre o Direito e a comunidade, conferindo a esta papel preponderante na definição dos limites dos direitos fundamentais, não escapam a essa compreensão." (STF, Pleno, RE 567.985/MT, Min. Rel. Marco Aurélio, Min. Rel. p/acórdão Gilmar Mendes, j. 18.04.2013) Grifou-se.

PROCESSO Nº 01918/2017-5

2016 e em 14,40% de toda a arrecadação estadual no exercício, o que representa um valor bastante expressivo, merecendo, portanto, que esses repasses sejam melhor acompanhados, tanto por parte do Governo do Estado, como por este Tribunal.

Por fim, no que se refere ao mérito das contas, é de ser destacada a alteração efetivada no Regimento Interno desta Corte de Contas pela Resolução Administrativa nº. 14, de 1º de novembro de 2016, a qual passou a permitir que a conclusão deste parecer seja não apenas pela aprovação ou desaprovação das contas mas, ainda, pela aprovação com ressalvas, sendo estas últimas entendidas como “observações concernentes a certos fatos que não estão em conformidade com as normas e leis aplicáveis” (art. 30).

Desse modo, considerando as ocorrências detectadas ao longo da instrução processual, notadamente as de nºs. 10, 12, 24, 27, 28 e 36 (Cap. 9, do Relatório Anual das Contas do Governador), que, em linhas gerais, estão relacionadas a dispositivos da LRF ou da Constituição Estadual, sou pela **aprovação com ressalvas** das Contas do Governador, exercício 2016, com as recomendações constantes na parte conclusiva do Relatório Técnico, bem como no parecer do Ministério Público de Contas.

Fortaleza, 29 de maio de 2017.

Rholden Botelho de Queiroz
Conselheiro